

SAINT-CLAIR E UM CASO DE PRESCRIÇÃO

ALDE DA COSTA SANTOS JÚNIOR*

*

Em momento marcado por tragédia distante no tempo e sempre recorrente na mente, mencionei Jorge Luís Borges e sua descrição do sentimento que nos toma quando perdemos um amigo; aquela angústia de que não nos custaria nada ter sido melhores.

Essa percepção não poderia ser mais verdadeira. Ao partir do nosso cotidiano, Saint-Clair deixou-me em carne viva a aflição de busca por outra consciência.

Mas a verdade da sentença do escritor portenho não se limita a aflição que a perda acomete. Nasce também da certeza de que sempre devemos ser melhores, sendo esse o chamado que nos lega a partida de um espírito grande e leve como o do Saint.

Passado o impacto dos fatos, permanecem, como cheiro de um perfume que jamais se esvai, a leveza e a alegria que somente aquele olhar, com aquele sorriso, poderiam expressar. Essa a herança para os bem-aventurados que têm esse cheiro a inspirar e encantar suas vidas.

A concepção de morte no antigo Egito consistia em um processo onde a alma se desprendia do corpo, como um estágio de mudança para outra existência. Ilustrada em um interessantíssimo desenho, o coração daquele que parte é comparado em uma balança ao peso de uma pena.

Pois assim viajou o espírito do nosso amigo Saint-Clair, com seu enorme coração mais leve que uma pena.

*

Em maio do ano de 2006, convocado a elaborar a contestação de uma ação popular proposta com o objetivo de anular ao ato do IBGE que, no ano de 1986, delimitou área de influência dos estados do Espírito Santo, Bahia e Rio de Janeiro sobre a plataforma continental, Saint-Clair demonstrou a prescrição da pretensão, nos seguintes termos:

“4 – Prejudicial de mérito. Prescrição.

4.1 – O pedido de uma nova redistribuição, por parte da ANP, das parcelas referentes às participações governamentais a favor

* Advogado e Procurador do Estado do Rio de Janeiro em Brasília

do Estado do Espírito Santo importa em um outro que lhe é anterior, e se constitui no objeto principal da demanda: a anulação de um ato praticado pelo IBGE ao proceder o traçado cartográfico das linhas de projeção dos limites territoriais, em cumprimento ao que lhe havia determinado pela lei 7.525/86.

4.2 – Está-se, portanto, diante de verdadeira ação anulatória, cujo objeto é um ato administrativo, editado no ano de 1986.

4.3 – Diante da constatação de que o ato impugnado foi editado há vinte anos atrás, e produz efeitos desde então, outra conclusão não se pode chegar senão de que o mérito da ação encontra-se prejudicando pela ocorrência da prescrição, como preceitua o art. 1º do decreto n. 20.910/32 c/c art. 1º do decreto-lei 4.597/42.

4.4 – O que está em jogo, menos do que o instituto da prescrição em si, é o princípio da segurança jurídica por ele resguardado, e bem sintetizado por Sílvio de Salvo Venosa: “O decurso do tempo, (...), deve colocar uma pedra sobre a relação jurídica cujo direito não foi exercitado. É com fundamento na paz social, na tranquilidade da ordem jurídica que devemos buscar o fundamento do fenômeno da prescrição e da decadência.”

4.5 – Não é por outra razão que o artigo 1º do Decreto-lei 20.910/32 é expresso em afirmar que todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda (e aqui incluímos suas autarquias e fundações), seja qual for a sua natureza, prescrevem em 5 (cinco) anos.

4.6 – Como afirmado, o ato impugnado foi praticado pelo IBGE no ano de 1986, produzindo efeitos desde então. Se vício houvesse, nesta data o alegado direito do Estado do Espírito Santo teria sido violado, surgindo, portanto, a pretensão anulatória.

4.7 – Presentes os quatros requisitos necessários para a ocorrência da prescrição, quais sejam, (i) a existência de ação exercitável; (ii) a inércia do titular da ação pelo seu não exercício; (iii) a continuidade desta inércia por certo tempo; e (iv) a ausência de fato ou ato impeditivo, suspensivo ou interruptivo do curso da prescrição, constata-se que a pretensão autoral encontra-se prescrita, já que exercitada quando transcorridos quase vinte anos da edição do ato impugnado.

O presente artigo reproduz o capítulo das razões-finais onde Estado do Rio de Janeiro, neste ano de 2017, reiterou a prejudicial arguida com acuidade há 11 anos.

*

A pretensão deduzida na ação popular, à qual aderiu ao polo ativo o Estado do Espírito Santo, tem como principal objetivo a anulação do ato de delimitação da área de influência dos estados do Espírito Santo, Bahia e Rio de Janeiro sobre a plataforma continental, *levado a efeito pelo IBGE no ano de 1986*, com as consequentes repercussões financeiras dessa anulação sobre a partilha das participações governamentais provenientes da exploração de poços petrolíferos nas bacias localizadas nas divisas desses Estados.

Considerando-se como data da interrupção da prescrição o *ano de 2006* (propositura desta ação) ou o *ano de 2002* (propositura de ação anterior), revela-se a prescrição pelo transcurso de período superior a cinco anos, nos termos do art. 21 da Lei de Ação Popular c/c art. 1º do Dec. nº 20.910,1932¹.

Convém observar que, ao contrário do que alegam o autor-popular e o Estado do Espírito Santo, não se tem na espécie ação de natureza puramente constitutiva.

A leitura dos pedidos formulados na inicial é suficiente para a constatação de que a ação, como é próprio às ações populares, almeja a *anulação de ato do poder público* e, em decorrência, a fruição das consequências jurídicas e econômicas derivadas dessa anulação. Eis os pedidos formulados:

“d) seja ao final julgada procedente a presente ação:

d.1) para o fim de declarar indevidos os pagamentos de participações governamentais feitos ao Estado do Rio de Janeiro relativos à exploração de petróleo na plataforma continental em frente ao Estado do Espírito Santo na forma definida no decreto 93.189/86 e, por via de consequência, determinar que as participações governamentais oriundas da extração promovida na aludida área sejam recolhidas em benefício do Estado do Espírito Santo;(...)

d.2) para o fim de anular a atual delimitação espacial da área de influência do Estado do Espírito Santo sobre a plataforma continental (limite norte e sul) e, por via de consequência:

d.2.1) adequar a referida delimitação, fixando-se, com base no comando do art. 3º do Decreto nº 93.189/86, as corretas linhas divisórias do referido ente federativo, ou, subsidiariamente, determinar à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que, no prazo de 30(trinta) dias, trace, com base nas disposições desse ente federativo, sob pena de pagamento de multa diária cujo valor deverá ser fixado por Vossa Excelência;

¹ *Lei n. 4.717/56*: Art. 21. A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos
Decreto n. 20.910/32: Art. 1º. As dividas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

d.3) para o fim de condenar o IBGE, a ANP, a União Federal, o Estado do Rio de Janeiro e a Bahia ao pagamento de perdas e danos ao Estado do Espírito Santo no valor correspondente às participações governamentais a esse ente devidas e não recebidas em razão do recolhimento do montante em benefício do Rio de Janeiro e Bahia e relativas à exploração de petróleo na região pertencente ao Espírito Santo, de acordo com a correta delimitação espacial, tudo acrescido de juros e correção monetária.”

Parece ser indiscutível que os pedidos de (i) *adequação* da delimitação espacial da área de influência sobre a plataforma continental; (ii) de *reversão* para o Estado do Espírito Santo das participações governamentais recebidas pelo Estado do Rio de Janeiro e de (iii) *indenização* dependem da prévia *anulação do ato administrativo* que delimitou as áreas de influência dos estados sobre a plataforma continental.

Somente a partir do reconhecimento da suposta ilegalidade desse ato é que se legitimariam os pleitos de natureza constitutiva e condenatória. Tem inegável incidência, portanto, o disposto no art. 21 da Lei de Ação Popular, que a jurisprudência² e a doutrina³ afirmam versar prazo decadencial.

Ainda que assim não fosse, está consolidada a jurisprudência no sentido de que “*somente a ação declaratória pura é imprescritível; quando ela se revestir também de natureza constitutiva, ficará sujeita à prescrição*” (REsp 1358425/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 08/05/2014, DJe 26/05/2014).

Convém observar, em acréscimo, que nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, seja qual for sua natureza, prescrevem em cinco anos, norma aplicável também às pretensões da Fazenda Pública, consoante orientação consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça, interprete último da legislação federal.

Nesse sentido, dentre inúmeros outros julgados⁴, destaca-se o acórdão da relatoria do eminente *Ministro Luiz Fux*, ainda no Superior Tribunal de Justiça:

² REsp 1569439/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17/06/2016; REsp 1378776/SC, Rel. Ministro napoleão nunes maia filho, primeira turma, DJe 19/08/2013; e REsp 258.122/PR, Rel. Ministro João Otávio De Noronha, Segunda Turma, DJ 05/06/2007.

³ *Vg.* Mancuso, Rodolfo de Camargo, Ação Popular, RT, 1996, 3s ed.

⁴ REsp 380.006/RS, Min. Peçanha Martins, DJ de 7/3/2005; Recurso Especial 623.023/RJ, Min. Eliana Calmon, DJ de 14/11/2005; Recurso Especial 751.832/SC, Relator p/ ac. Min. Luiz Fux, DJ de 20/3/2006; REsp 429.868/SC, Rel.ª Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ de 3/04/2006; REsp 905.932/RS, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ de 22/5/2007; AgRg no Ag 957.840/SP, Rel.ª Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ de 6/3/2008; REsp 1057477/RN, Rel.ª Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ de 4/9/2008; AgRg no REsp 1.061.001/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ de 6/10/2008; REsp 847.099/RS, DJ de 21/10/2008, Rel.ª Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ de 13/11/2008; REsp 1.026.885/SP, Rel.ª Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ de 26/11/2008.

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO A IMÓVEL PÚBLICO. ACIDENTE OCACIONADO POR VEÍCULO PARTICULAR. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 20.910/32.

1. O art. 1º do Decreto nº 20.910/32 dispõe acerca da prescrição quinquenal de qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, seja qual for a sua natureza, a partir do ato ou fato do qual se originou.

2. A aplicação principiológica da isonomia, por si só, impõe a incidência recíproca do prazo do Decreto 20.910/32 nas pretensões deduzidas em face da Fazenda e desta em face do administrado. Precedentes do STJ: REsp 946.232/RS, DJ 18.09.2007; REsp 444.646/RJ, DJ 02.08.2006; REsp 429.868/SC, DJ 03.04.2006 e REsp 751.832/SC, DJ 20.03.2006. (...) (AgRg no REsp 1015571/RJ, DJe 17/12/2008)

Em 9 de dezembro de 2009, a aplicabilidade do artigo 1º do Decreto 20.910/32 às ações ativas da Fazenda Pública, já consagrada na jurisprudência do STJ, foi reafirmada sob o regime do artigo 543-C do Código de Processo Civil de 1973, no julgamento do Recurso Especial 1.105.442, em homenagem ao *“Princípio da Simetria e da Isonomia que deve reger os prazos prescricionais relativos às relações entre as mesmas partes, em observância ao entendimento doutrinário pátrio e aos julgados de ambas as Turmas integrantes da Primeira Seção do STJ”*.

Portanto, o disposto no artigo 1º do Decreto 20.910/32 também enseja o reconhecimento da prescrição.

A hipótese tampouco encerraria caso de imprescritibilidade. Afinal, sob o regime de repercussão geral (RE n. 669.069/MG), o Supremo Tribunal Federal definiu o âmbito de aplicação do artigo 37, § 5º, da CF, fixando a orientação de que *“É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”*. Acrescente-se, ainda, que nem o autor e nem o Estado do Espírito Santo cogitam da prática de ato de improbidade pelos réus.

Revela-se igualmente equivocada a consideração de que a pretensão autoral teria surgido com o advento do Decreto n. 2.705/98, porque somente esse diploma teria estipulado *“que para a distribuição das participações governamentais, seria atendida a demarcação estabelecida pelo IBGE em consonância com o disposto no Decreto nº 93.189/86”* (Vol. IV, fl.680).

A vinculação entre a distribuição das participações governamentais sobre a exploração do petróleo e a demarcação das áreas de influência dos estados sobre a plataforma continental evidentemente *não surgiu* com o Decreto n. 2.705/98.

A Lei n. 7.525/86 e o Decreto n. 93.189/86 concretamente estabeleceram tal vinculação, até porque outra não era a finalidade desses diplomas:

Lei 7.525/86: “Estabelece normas complementares para a execução do disposto no artigo 27 da Lei n. 2004, de 3 de outubro de 1953, com a redação dada pela Lei n. 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. (...)

Art. 2º Para os efeitos da indenização calculada sobre o valor do óleo de poço ou de xisto betuminoso e do gás natural extraído da plataforma continental, consideram-se confrontantes com poços produtores os Estados, Territórios e Municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços. (...)

Art. 9º Caberá à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE:

I - traçar as linhas de projeção dos limites territoriais dos Estados, Territórios e Municípios confrontantes, segundo a linha geodésica ortogonal à costa ou segundo o paralelo até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental;(...)

Parágrafo único. Serão os seguintes os critérios para a definição dos limites referidos neste artigo:

I - linha geodésica ortogonal à costa para indicação dos Estados onde se localizam os Municípios confrontantes;

II - sequência da projeção além da linha geodésica ortogonal à costa, segundo o paralelo para a definição dos Municípios confrontantes no território de cada Estado. “

Decreto n. 93.189/86: “Regulamenta a Lei n. 7.525, de 22 de julho de 1986, que dispõe sobre a indenização a ser paga pela PETROBRÁS e suas subsidiárias aos Estados e Municípios. (...)

Art 4º. Os limites dos Estados e dos Territórios serão projetados segundo a linha geodésica ortogonal à costa, enquadrando estas projeções às dos limites municipais.

Art. 7º O IBGE publicará relação dos Estados, Territórios e Municípios a serem indenizados, em virtude do que dispõe a Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, especificando suas respectivas populações.

§ 1º Na publicação prevista neste artigo, o IBGE indicará os

Municípios integrantes da zona de produção principal, da zona de produção secundária e os que satisfazem as condições estabelecidas no artigo 4º, § 3º, da Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986.

§ 2º O Município que não estiver incluído na relação, a que se refere o caput deste artigo, poderá requerer a indenização, desde que comprove, perante o IBGE, que atende aos requisitos exigidos, em lei, para sua concessão.

A bem da verdade, essa vinculação já existia na vigência da Lei n. 2004, de 3 de outubro de 1953, antes mesmo da promulgação da Lei do Petróleo de 1997 (Lei n. 9.478).

Assim, é inaceitável a ideia de que a pretensão deduzida na ação teria nascido com o advento do Decreto n. 2.705/98, como igualmente equivocada é a tentativa de associar o termo inicial da prescrição ao início da produção de poços petrolíferos.

A pretensão formulada nesta ação nasceu com o ato que se pretende anular, ou seja, com o ato de delimitação das áreas de influência dos estados sobre a plataforma continental, levado a efeito pelo IBGE em 1986.

Atrelar o termo inicial da prescrição ao início da produção dos campos de petróleo, seria o mesmo que, em disputa relacionada com a propriedade de um bem, vincular o início da prescrição ao momento em que esse bem passou a produzir frutos ou aluguéis.

A hipótese tampouco encerra uma obrigação de trato sucessivo, onde apenas as parcelas dessa obrigação estão sujeitas à prescrição.

Afinal, relações de trato sucessivos são aquelas em que as obrigações se renovam automaticamente no decorrer do tempo, independente de nova causa jurídica, e certamente o ato de delimitação das áreas de influência dos estados sobre a plataforma continental, para fins da posterior e eventual distribuição das participações governamentais sobre a exploração de poços de petróleo, não é uma obrigação que se renova de modo automático e periódico.

A lide não versa sobre participações governamentais em si, mas sobre a legalidade do ato de delimitação dos critérios para a distribuição dessas participações. Esse o *fundo de direito* da pretensão deduzida nesta ação.

No exame de caso singelo, mas em lição inteiramente aplicável ao caso, o *Ministro Moreira Alves* esclareceu:

“ Extinção de gratificação é matéria que diz respeito ao que geralmente se denomina *fundo de direito*, pois as questões relativas ao *quantum* da remuneração só surgem depois de resolvido o problema de saber se essa extinção foi, ou não, legítima.

Ora, é firme o entendimento desta Corte no sentido de que, em se tratando de questão relativa a *fundo de direito*, a prescrição diz respeito à pretensão relativa a ele, que é disciplinada pelo artigo 1º do Decreto 20.190/32, e não à pretensão referente às parcelas que decorrerão do reconhecimento desse *fundo de direito*, que se regula pelo artigo 3º do mesmo Decreto. (RE nº 115.837/SP, DJ. 30.06.1988).

Parafraseando essa lição, é certo que as questões relativas (i) à reversão das participações governamentais entregues aos estados confrontantes, (ii) ao suposto direito de indenização e (iii) à delimitação de novas linhas divisórias somente surgem depois de resolvido o problema de saber se a delimitação realizada pelo IBGE em 1986, ao não eleger como ponto apropriado a foz do Rio Doce, foi, ou não, legítima.

Não se tem, portanto, pretensão de desconstituição de uma obrigação que se renova automaticamente no tempo, mas pretensão dirigida à desconstituição de um ato do poder público levado a efeito no ano de 1986, sendo esse ato a causa de atribuição patrimonial contestada nesta ação.

*

Passados tantos anos desde a apresentação da contestação por Saint-Clair, o Supremo Tribunal Federal não ainda teve a oportunidade de enfrentar o tema no exame da Ação Cível Originária 834. Nutre-se, todavia, forte esperança de que a Corte não somente acolha a arguição de prescrição, mas, avançando no mérito, julgue improcedente o pedido formulado naquela ação, tendo em vista a consistente prova pericial produzida.

Brasília, 31 de outubro de 2017.